

Document:-  
**A/CN.4/SR.2980**

**Compte rendu analytique de la 2980e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**2008, vol. I**

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International  
(<http://legal.un.org/ilc/>)*

approche axée sur les droits et une approche axée sur les problèmes. Mais c'est précisément parce que l'une ou l'autre sont mises en avant selon la perspective adoptée que l'on peut avoir l'impression fautive qu'une distinction est faite. Dans son rapport, M. Valencia-Ospina a renvoyé à l'étude initiale réalisée par le Secrétariat<sup>196</sup>, dans laquelle on peut considérer qu'une approche axée sur les problèmes a été adoptée, même si son champ initial a été élargi par la suite pour prendre en compte la protection des personnes – ce qui revient à adopter une approche axée sur les droits. Les membres de la Commission ont reçu deux ensembles de lignes directrices utilisées par des institutions qui traitent de problèmes réels: d'une part, les Lignes directrices adoptées par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>197</sup>, qui procèdent d'une approche opérationnelle – axée sur les problèmes – et les Directives opérationnelles concernant les droits de l'homme et les catastrophes naturelles adoptées en 2006 par le Comité permanent interorganisations pour la reconstruction et le relèvement des zones sinistrées par suite de guerre ou de catastrophes<sup>198</sup>, qui procèdent d'une approche axée sur les droits, et plus précisément sur les droits de l'homme. Ces deux ensembles ne sont pas irréconciliables et pour bien montrer qu'il était pleinement conscient des deux approches, le Rapporteur spécial a précisé, au paragraphe 62 du rapport, que «les travaux doivent être entrepris selon une approche axée sur les droits, qui inspirera les mécanismes opérationnels de protection». Dans cette phrase, peut-être lapidaire, il a tenté de rendre compte des problèmes qui ont été soulevés au cours du mini débat.

#### Organisation des travaux de la session (suite\*)

[Point 1 de l'ordre du jour]

43. M. COMISSÁRIO AFONSO (Président du Comité de rédaction) dit qu'après consultations, il a été convenu que le Comité de rédaction sur l'expulsion des étrangers serait composé des membres de la Commission ci-après: M. Brownlie, M. Caffisch, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hmoud, M. McRae, M. Niehaus, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M<sup>me</sup> Xue et M. Yamada. M<sup>me</sup> Escarameia est membre de droit du Comité de rédaction ainsi que M. Kamto, Rapporteur spécial, et M. Comissário Afonso en sa qualité de Président du Comité de rédaction.

*La séance est levée à 11 h 30.*

## 2980<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 17 juillet 2008, à 10 h 5*

*Président:* M. Edmundo VARGAS CARREÑO

*Présents:* M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Caffisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M<sup>me</sup> Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M<sup>me</sup> Jacobsson, M. Kamto, M. Kolodkin, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M<sup>me</sup> Xue, M. Yamada.

### Protection des personnes en cas de catastrophe (suite) [A/CN.4/590 et Add.1 à 3, A/CN.4/598]

[Point 8 de l'ordre du jour]

#### RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre son débat sur le rapport préliminaire du Rapporteur spécial (A/CN.4/598).
2. M. NIEHAUS remercie le Rapporteur spécial pour son rapport préliminaire très clair et stimulant, ainsi que le Secrétariat de son mémoire remarquable sur le sujet, qui représente un domaine d'étude totalement nouveau pour la Commission. Comme le Rapporteur spécial le note à juste titre, ce sujet constitue un défi majeur et marque le début d'une ère nouvelle dans laquelle l'action de la communauté internationale habilitera les individus à demander et recevoir une assistance comme un droit, non comme une forme de charité. Le rapport est nécessairement préliminaire et vise essentiellement à susciter un débat général sur le sujet en vue d'en délimiter la portée. Le sujet est complexe et pose des problèmes, et le Rapporteur spécial a déjà réussi à éveiller l'intérêt – en ce qui le concerne, l'enthousiasme – pour cette entreprise nouvelle.
3. S'agissant de la nécessité de définir clairement le sujet et d'en expliciter les principes et concepts majeurs, M. Niehaus pense avec le Rapporteur spécial qu'il faut d'abord déterminer la portée du sujet non seulement *ratione materiae* mais aussi *ratione personae* et *ratione temporis*. Le Rapporteur spécial déduit à juste titre de l'intitulé du sujet que les travaux doivent être axés sur les conséquences des catastrophes du point de vue de la protection des personnes et considérer ces personnes comme des victimes dont les droits légitimes doivent être protégés. La section assez courte du rapport qui traite de l'évolution de la protection des personnes en cas de catastrophe atteste le peu d'attention accordée à cette protection depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle.
4. Comme indiqué au paragraphe 20 du rapport, le droit international des interventions en cas de catastrophe a beaucoup en commun avec le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des personnes déplacées, et le

<sup>196</sup> Voir *Annuaire... 2006*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), annexe III, p. 216.

<sup>197</sup> *Présentation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, Genève 2008, p. 8, ou [www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-fr.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-fr.pdf) (consulté le 12 décembre 2012).

<sup>198</sup> Reproduites dans l'additif au rapport du Représentant du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin (A/HRC/4/38/Add.1, anglais seulement).

\* Reprise des débats de la 2971<sup>e</sup> séance.

Rapporteur spécial a raison de considérer ces branches du droit comme des sources pertinentes pour les travaux sur le sujet. Il faut ajouter à ces sources les traités multilatéraux et bilatéraux, les législations internes et les divers instruments non contraignants relatifs aux secours en cas de catastrophe.

5. En ce qui concerne la notion de catastrophe et les catégories de catastrophes, visées aux paragraphes 44 à 49 du rapport, M. Niehaus pense comme le Rapporteur spécial qu'une définition large est nécessaire pour réaliser l'objectif de développement progressif et de codification du sujet. Il n'est pas douteux que le besoin de protection est aussi fort dans toutes les situations de catastrophe, que le classement des catastrophes en catégories est une question complexe, que les catégories peuvent se chevaucher et qu'il est parfois difficile de distinguer clairement entre les causes des catastrophes. À l'évidence, le conflit armé doit être exclu parce qu'il est déjà couvert par le droit international humanitaire.

6. Quant à la notion de protection des personnes visée aux paragraphes 50 à 55 du rapport, l'accent doit être mis sur le principe fondamental qui sous-tend non seulement le droit international humanitaire mais aussi le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des personnes déplacées, à savoir la protection *stricto sensu* de la personne humaine dans toutes les circonstances.

7. La protection implique le respect des droits fondamentaux et en tout premier lieu du droit fondamental à la vie. Il faut donc pour cette raison établir un ordre de priorités s'agissant du respect des autres principes intervenant dans la protection des personnes en cas de catastrophe, tels que l'humanité, l'impartialité, la neutralité et la non-discrimination et, au-delà, la souveraineté et la non-intervention. S'il serait assurément souhaitable de respecter tous ces principes, on peut se demander si, dans les faits, cela est toujours possible. Se référant au paragraphe 53 du rapport, dans lequel le Rapporteur spécial demande si la protection des biens et de l'environnement doit aussi être envisagée, M. Niehaus dit qu'il a tendance à répondre à cette question par la négative. Il serait trop ambitieux et irréaliste d'inclure ces aspects de la protection des personnes dans l'étude du sujet.

8. Quant à la portée *ratione personae* de celui-ci, M. Niehaus pense comme le Rapporteur spécial que la Commission devra clairement tenir dûment compte de la multiplicité des acteurs intervenant dans les situations de catastrophe.

9. M. Niehaus dit qu'il a certains doutes quant à la portée du sujet *ratione temporis* telle qu'envisagée aux paragraphes 57 et 58 du rapport. Dans son principe, il approuve la proposition tendant à ce que la Commission adopte une approche exhaustive des phases devant être incluses dans la définition, de manière à assurer une couverture complète du point de vue juridique. Toutefois, en pratique, on voit mal comment l'assistance peut être fournie durant toutes les phases d'une catastrophe – non seulement lors de l'intervention mais aussi avant et après la catastrophe, dans le cadre de la prévention, de la réduction des risques et de la remise en état. La prévention et l'atténuation des

effets sont-elles possibles pour tous les types de catastrophes et la remise en état est-elle possible dans tous les cas? L'examen du sujet par la Commission devrait assurément donner des éclaircissements à cet égard.

10. Quant à la forme que devrait prendre le résultat final des travaux, les projets de la Commission relèvent à la fois de la codification et du développement progressif du droit international. Même si la Commission peut vouloir achever ses travaux sur le sujet avant de décider de la forme à recommander à l'Assemblée générale pour le résultat final, M. Niehaus appuie la proposition du Rapporteur spécial tendant à ce que la Commission se mette d'accord rapidement sur ce que sera cette forme finale. Dans un tel cas, il est peut-être plus réaliste de supposer que les États jugeront le produit final plus acceptable s'il prend la forme de directives plutôt que d'une convention.

11. M. NOLTE note que le rapport très fouillé et stimulant du Rapporteur spécial constitue une excellente introduction au sujet. Le débat qui a eu lieu à la séance précédente sur le point de savoir s'il convenait d'adopter une approche fondée sur les droits ou fondée sur les problèmes a été très enrichissant et devrait se poursuivre. Il pense comme le Rapporteur spécial que les deux approches ne sont pas incompatibles mais se complètent, et il s'agit essentiellement d'une question d'emphase, question qui mérite donc de rester à l'étude dans le cadre d'un examen plus approfondi.

12. Conformément à son mandat, la Commission du droit international devra en principe adopter une approche fondée sur le droit. Ses membres ne sont pas très familiers des aspects opérationnels des secours en cas de catastrophe et doivent solliciter l'avis d'experts, comme ils l'ont fait pour les travaux sur les eaux souterraines partagées. Bien que les secours en cas de catastrophe ne soient peut-être pas aussi éloignés du domaine de compétence de la Commission que l'hydrologie, la Commission doit néanmoins être consciente de ses limites. Ceci ne signifie pas que M. Nolte ne soit pas d'accord avec M. Brownlie; au contraire, pour que les travaux de la Commission soient utiles à ceux qui ont un besoin urgent de protection, la Commission doit être consciente des réalités sur le terrain et capable de déterminer quels sont les problèmes dans la pratique.

13. Une approche fondée sur le droit n'est pas nécessairement une approche fondée sur les droits de l'homme. Bien que les droits de l'homme doivent jouer un rôle important dans l'entreprise en cours, il ne serait pas souhaitable d'en faire le seul fondement des travaux de la Commission, car de nombreux autres principes juridiques et non juridiques interviennent également. Par exemple, une grande proportion des ressources utilisées pour les secours en cas de catastrophe est fournie par solidarité ou pour des raisons morales, et non en exécution d'une obligation juridique. Même si, en adoptant une approche fondée sur les droits, l'on peut dire que les victimes ont droit à des secours, on risque, en tentant de placer la solidarité internationale sur laquelle reposent nombre des actions de secours en cas de catastrophe sur une base purement juridique, de se priver d'une source des plus précieuses de tels secours. M. Nolte souligne qu'il ne défend pas une approche fondée sur la charité, mais dit simplement que

les droits de l'homme ne doivent être qu'un des éléments d'une approche fondée sur le droit. Si, aux fins de l'entreprise en cours, la Commission souhaite néanmoins souligner le rôle des droits de l'homme, elle pourra souhaiter recourir à la notion d'«approche axée sur les droits de l'homme», qui laisse davantage de place à d'autres principes juridiques importants et permet mieux de se concentrer sur les problèmes spécifiques se posant sur le terrain.

14. S'agissant de la portée du sujet *ratione materiae*, M. Nolte n'est pas favorable à ce que l'on utilise la définition du terme «risque» figurant dans le Cadre d'action de Hyogo 2005-2015<sup>199</sup>, qui est beaucoup trop large. Il préfère celle qui figure dans la Convention de Tampere de 1998 qui met mieux en lumière le caractère urgent des problèmes qu'étudie la Commission.

15. Au paragraphe 47 du rapport, ceux qui interviennent dans l'assistance sont appelés «agents de l'humanité»; même si c'est ainsi que les intéressés se considèrent, peut-être cette désignation est-elle trop présomptueuse: «agents au service de l'humanité» serait peut-être préférable, car on souligne ainsi que la perception qu'ont ces agents de leur rôle doit toujours être mesurée à l'aulne du succès de leur action.

16. Sur la question de savoir si le sujet doit être limité aux catastrophes naturelles ou englober toutes les catastrophes, y compris celles dues à l'action de l'homme, les chevauchements sont considérables entre catastrophes naturelles et catastrophes dues à l'action de l'homme (la situation au Darfour en fournit un bon exemple); néanmoins, il n'est pas certain que cela justifie que l'on adopte une approche holistique. Même lorsque les catastrophes naturelles résultent de l'activité de l'homme, elles ont clairement une dimension apolitique qui permet plus facilement aux États d'accepter une assistance. M. Nolte pense que l'on devrait donc mettre l'accent sur les catastrophes naturelles et ne s'intéresser aux catastrophes dues à l'activité humaine que si elles acquièrent les caractéristiques de catastrophes naturelles.

17. Une approche comparable peut être adoptée s'agissant de savoir si la protection des biens et de l'environnement doit être incluse dans le sujet. Pour M. Nolte, si la catastrophe affecte ou menace la vie, l'intégrité corporelle ou les besoins fondamentaux d'êtres humains, alors la notion de secours en cas de catastrophe doit être élargie à la protection des biens et de l'environnement. Si, par contre, seule la prospérité de la population ou l'environnement en général est affecté, elle ne devrait pas l'être.

18. Le paragraphe 54 soulève la question de savoir s'il faut reconnaître un droit à l'aide humanitaire. Il est assurément trop tôt pour examiner la question en détail, mais M. Nolte n'éprouve aucune difficulté, en principe, à considérer qu'un tel droit est implicite dans le droit international des droits de l'homme et il aurait tendance à le considérer comme un droit individuel exercé le plus souvent collectivement. Dans le même temps, le respect d'un droit à l'assistance humanitaire doit pouvoir être

assuré comme celui des autres droits de l'homme; en particulier, il n'existe aucun droit ni aucune obligation de le faire respecter par le recours non autorisé à la force. Ainsi conçu, un tel droit n'irait pas à l'encontre des principes de la souveraineté et de la non-intervention. La notion de devoir de protéger doit être entendue à la lumière de cette interprétation classique du droit; elle demeure essentiellement une notion politique et morale qui n'a pas modifié le droit relatif à l'emploi de la force. Il ne serait pas approprié que la Commission propose des changements dans ce domaine.

19. Quant à la portée du sujet *ratione personae*, le Rapporteur spécial pose, au paragraphe 56 de son rapport, la question de savoir si – et dans l'affirmative, comment – la pratique des acteurs non étatiques doit être évaluée et quel poids doit lui être accordé. Cette question touche presque à la nature même du droit international. Tout en ne souhaitant pas trop s'étendre sur le sujet, M. Nolte souligne que, bien que la pratique des acteurs non étatiques puisse être pertinente pour identifier les meilleures pratiques, elle ne saurait, en tant que telle, l'être aux fins du développement du droit international coutumier ou de l'interprétation du droit conventionnel. Ce sont les États et non les acteurs non étatiques qui sont compétents pour élaborer et modifier les règles au niveau international. Ainsi, si les États peuvent déléguer leur activité normative à d'autres acteurs ou reconnaître l'activité normative de ces derniers (ce qu'ils font de plus en plus souvent, peut-être justement dans le domaine des secours en cas de catastrophe), il n'en demeure pas moins qu'eux seuls ont le dernier mot et le pouvoir juridique nécessaire pour reconnaître la pertinence de telle ou telle pratique d'un acteur non étatique.

20. À l'évidence, le statut juridique des acteurs non étatiques revêt d'autres dimensions. Une approche axée sur les droits de l'homme soulève la question des obligations de ces acteurs. À cet égard, M. Nolte recommande l'ouvrage d'Andrew Clapham, intitulé *Human Rights Obligations of Non-State Actors*<sup>200</sup>. Il estime qu'il faut se garder d'octroyer un statut quasi officiel aux acteurs non étatiques: s'ils ont peut-être un «droit d'initiative», pourquoi ce droit ne découlerait-il pas simplement de la liberté universelle d'expression? Les acteurs non étatiques ont peut-être une obligation de protéger, mais uniquement sur la base du droit général des droits de l'homme et dans les limites de celui-ci, et assurément pas de la même manière que les États ont une obligation de protéger. Dans une certaine mesure, les personnes ayant besoin d'être protégées ont un droit par rapport aux acteurs non étatiques, mais il faut tenir compte du fait que de nombreuses actions de secours en cas de catastrophe sont motivées par un sentiment de solidarité ou de charité, et non par un sentiment d'obligation juridique. En ce qui concerne les sous-traitants commerciaux, il ne devrait y avoir aucune distinction juridique, en principe, entre acteurs non étatiques commerciaux et non commerciaux, car les bonnes intentions ne suffisent pas à justifier des privilèges.

21. Enfin, sur la question de savoir quelle forme le résultat des travaux de la Commission devrait prendre, la réponse est différente selon que l'on met l'accent sur la

<sup>199</sup> «Cadre d'action de Hyogo 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes» (A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2).

<sup>200</sup> *Collected courses of the Academy of European Law*, v. 15/1, Oxford University Press, 2006.

codification et des indications purement opérationnelles, ou sur le développement progressif. Une convention n'aura de sens que si elle a des chances d'être ratifiée par les États qui hésitent généralement à laisser entrer librement les secours en cas de catastrophe sur leur territoire. Ces États ratifieront une convention uniquement si elle représente un effort crédible pour codifier le droit existant et assurer une bonne pratique. Si, d'autre part, l'accent est mis sur le développement progressif, l'approche qui semble avoir la préférence du Rapporteur spécial, alors des directives seront plus appropriées. Personnellement, M. Nolte est favorable à une approche plus prudente, par souci d'apporter des secours effectifs aux personnes touchées par une catastrophe, et il pourrait donc accepter une convention-cadre.

22. M. VASCIANNIE dit que le rapport préliminaire du Rapporteur spécial a donné un excellent départ au projet, non seulement en recensant soigneusement les principales questions à examiner mais aussi en rassemblant différents éléments de la pratique et en posant des questions précises sur la manière d'avancer. Il remercie en outre le Secrétaire de son examen exhaustif du sujet, et en particulier de son mémoire du 11 décembre 2007, y compris les additifs (A/CN.4/590 et Add.1 à 3).

23. Le sujet soulève un certain nombre de questions juridiques et d'organisation. Du point de vue juridique, le Rapporteur spécial déclare au paragraphe 12 de son rapport que l'intitulé du sujet signifie qu'il convient de l'aborder selon «une approche fondée sur les droits». L'essence d'une telle approche est l'identification d'une norme de traitement précise à laquelle la victime d'une catastrophe a droit. Il s'agit d'un point de départ important, car l'individu doit être au centre des travaux du Rapporteur spécial. Toutefois, au fur et à mesure que le projet progressera, le Rapporteur spécial pourra souhaiter définir plus précisément la notion de droits dans le cadre du sujet. Lors d'une catastrophe, un individu peut avoir des droits moraux et des droits juridiques. S'agissant de ces derniers, un État ou une entité aura des obligations découlant de régimes existants. Ainsi, par exemple, certains droits peuvent découler des principes d'égalité, de neutralité et d'impartialité applicables dans les situations de catastrophe, et un État fournissant une aide à un pays frappé par une catastrophe doit respecter ces principes. De même, les victimes individuelles d'une catastrophe conservent leurs droits juridiques énoncés dans les conventions applicables, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et découlant du droit coutumier.

24. Il est toutefois important de distinguer entre ces droits juridiques contraignants et les droits moraux ou les résultats moralement souhaitables. Pour illustrer cette distinction, en cas de catastrophe, l'État sur le territoire duquel la catastrophe se produit reste juridiquement tenu de respecter le droit à la vie. Mais, d'autre part, la question se pose de savoir si cet État a aussi l'obligation de réaliser, par exemple, certains des droits programmatiques énumérés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Si les droits moraux sont d'une importance critique, il n'est pas évident qu'ils existent sur le plan juridique. Parce qu'ils sont incontestablement importants, on serait fortement enclin à dire, voire tenté de dire, qu'il faut leur accorder le statut de

droits juridiquement exécutoires détenus par les individus et immédiatement disponibles. Toutefois, si l'on dit qu'un individu se trouvant dans une situation de catastrophe a certains droits juridiques, il est aussi nécessaire d'identifier l'État qui a l'obligation de satisfaire ces droits. Assigner cette obligation à l'État victime est peut-être contre-productif en ce que cela impose une obligation juridique supplémentaire à cet État au moment où ses besoins sont les plus grands. Alternativement, si la Commission assigne cette obligation aux États non victimes, elle est confrontée au fait que ni la pratique des États ni l'*opinio juris* n'étayent cette approche. Pour le moment, on peut dire qu'il existe certains droits et certaines obligations juridiques qui pourraient être facilement acceptés comme tels dans l'instrument qu'établira la Commission, alors qu'il y en a d'autres – par exemple des droits et des devoirs moraux – qui devront être recommandés de *lege ferenda*.

25. Si la Commission décide d'adopter une approche fondée sur les droits, il faut espérer qu'elle résistera à la tentation de décrire chaque résultat pouvant être souhaitable du point de vue des droits de l'homme. S'agissant du débat suscité par M. Brownlie à la séance précédente, M. Vasciannie suppose qu'une approche fondée sur les droits ne change rien au fait que l'instrument qui sera finalement élaboré devra énoncer des normes qui facilitent la solution des problèmes spécifiques se posant dans le monde réel en cas de catastrophe.

26. Une autre question d'importance générale soulevée par le rapport est celle de savoir s'il existe un droit à l'aide humanitaire, droit qui, dans ce contexte, est le droit d'imposer l'aide à un État qui ne la désire pas. Le Rapporteur spécial a adopté une position équilibrée, concluant au paragraphe 54 qu'«une tension apparaît donc entre, d'une part, le principe de la souveraineté des États et de la non-intervention et, de l'autre, le droit international des droits de l'homme». Le Rapporteur spécial a peut-être de bonnes raisons de considérer que la question de l'existence du droit à l'aide humanitaire est marquée par l'incertitude, mais pour M. Vasciannie il y a beaucoup plus d'arguments qui militent contre l'existence d'un tel droit qu'en sa faveur.

27. Premièrement, comme l'a noté le Rapporteur spécial, un tel droit serait en conflit direct avec les principes de la souveraineté et de la non-intervention – qui sont des piliers du système international. Deuxièmement, les États eux-mêmes ont expressément émis l'opinion, confirmée par l'Assemblée générale dans la résolution 46/182 en date du 19 décembre 1991, que l'aide humanitaire doit être fournie «avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché»<sup>201</sup>. Donc, du point de vue de l'*opinio juris*, le principe de la souveraineté donne à l'État victime le droit de décider d'accepter ou non l'aide humanitaire, et le principe de la non-intervention empêche les États tiers de l'obliger à accepter cette aide.

28. L'opinion des États sur ce point semble être sans équivoque. La note de bas de page 75 au paragraphe 22 du

<sup>201</sup> Résolution 46/182 concernant le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, annexe, par. 3.

mémoire du Secrétariat (A/CN.4/590) est instructive. Au moins 18 pays, développés et en développement, faibles ou puissants, grands ou petits, certains plus exposés aux catastrophes naturelles que d'autres, et de régions géographiques différentes, sont cités dans cette note comme attachant une importance primordiale à la souveraineté de l'État et à la non-intervention dans le contexte de l'aide humanitaire. Ceci atteste une attitude générale. C'est pourquoi affirmer que le droit à l'aide humanitaire en cas de catastrophe primerait les principes de souveraineté et de non-intervention irait à l'encontre, à tout le moins, de l'opinion d'une majorité d'États.

29. Certes, cette conclusion sur le droit positif peut parfois être cruelle, en particulier face à des crises humanitaires qui choqueraient la conscience de l'humanité si elles étaient provoquées par l'action de l'homme. De plus, en ce qui concerne le concept en gestation de devoir de protéger, et les déclarations des États en faveur de ce concept, on pourrait penser que certains arguments de principe en faveur de l'intervention dans certaines circonstances ont gagné du terrain dans le système international. Pourtant, même si l'on accepte cette prémisse, le droit à l'aide humanitaire, qui autoriserait une intervention par la force en cas de catastrophe, n'est toujours pas défendable. La notion d'obligation de protéger s'est développée hors du contexte des secours en cas de catastrophe, face à un dilemme particulier bien connu, à savoir les violations flagrantes des droits de l'homme. De ce fait, même s'il fait désormais partie du droit, il n'est pas facile de le transposer dans le domaine des secours en cas de catastrophe sans un appui clair des États.

30. En outre, il y a de bonnes raisons de principe de résister à l'établissement d'un droit de fournir une aide humanitaire contre la volonté de l'État bénéficiaire. Ces raisons comprennent, premièrement, le fait que ce droit peut facilement faire l'objet d'abus pour saper l'autorité d'un gouvernement ou pour le renverser, qu'il soit ou non démocratiquement élu; deuxièmement, le fait qu'il peut facilement faire l'objet d'abus pour forcer des gouvernements à adopter, en politique étrangère ou dans d'autres domaines, une position contraire à la volonté de l'État – un point d'une importance particulière pour les pays petits et faibles; troisièmement, le fait qu'un tel droit reviendrait à faire deux poids deux mesures, car il ne serait guère applicable aux pays riches; et, quatrièmement, le seuil d'intervention serait arbitraire.

31. Le fait que le droit à l'aide humanitaire puisse soulever de tels problèmes de principe au moment même où l'État victime doit accorder toute son attention à la catastrophe milite contre l'acceptation de ce droit. Pourtant des gens pourraient mourir aux mains d'un gouvernement incompetent ou récalcitrant, et la nécessité de respecter les droits de l'homme les plus fondamentaux peut plaider de manière insistante en faveur d'une action de secours. La réponse à ce dilemme n'est pas d'autoriser l'intervention mais d'encourager l'action diplomatique par le biais de l'Organisation des Nations Unies et par d'autres moyens pacifiques. En matière de secours en cas de catastrophe, la fin vertueuse consistant à sauver des vies humaines ne justifie pas des moyens qui supposeraient de prendre des vies. M. Vasciannie propose donc que le Rapporteur

spécial poursuive ses travaux étant expressément entendu qu'il n'existe pas de droit d'imposer l'aide humanitaire en droit international.

32. S'agissant de certaines questions précises posées dans le rapport préliminaire, M. Vasciannie souscrit à l'idée du Rapporteur spécial que le sujet doit envisager les catastrophes qu'elles se produisent dans un ou plusieurs États. Il appuie aussi l'idée d'inclure aussi bien les catastrophes dues au fait de l'homme que les catastrophes naturelles, qui toutes causent des souffrances, mais d'exclure les conflits armés.

33. Comme indiqué au paragraphe 57 du rapport, toutes les phases d'une catastrophe doivent être couvertes, bien que, comme l'ont dit M. Brownlie et M. Hmoud, les normes applicables lors de ces différentes phases peuvent être différentes.

34. Les règles proposées pour la protection des personnes peuvent s'appliquer à la perte de biens et à des problèmes environnementaux, mais ces questions n'ont pas à être étudiées en détail. Les règles doivent être de large portée, et tenir compte de tous les acteurs, États, organisations internationales, organisations non gouvernementales ou entités commerciales. Toutefois, si ces entités peuvent prendre l'initiative, parler d'un droit d'initiative dans tous les cas risque d'impliquer que l'État victime a en droit une obligation de répondre à toute entité commerciale qui offre son assistance, ce qui n'est pas le cas.

35. Quant à la forme du résultat final des travaux, il est trop tôt pour en décider. Le Rapporteur spécial devrait commencer à travailler sur un projet de traité et, à une date ultérieure, la Commission pourrait déterminer avec lui si c'est bien là l'instrument approprié pour les règles juridiques proposées.

36. M. DUGARD s'inquiète de ce que M. Vasciannie semble recommander au Rapporteur spécial de poursuivre ses travaux étant expressément entendu qu'il n'existe pas de droit à l'aide humanitaire en ce qui concerne la fourniture des secours humanitaires. Ce n'est pas un principe qui doit être tenu pour acquis par le Rapporteur spécial, mais un principe qui doit être examiné par la Commission. Il existe des règles relatives à l'intervention humanitaire et à l'obligation d'accorder une protection qui sont susceptibles de servir de fondements à un tel droit. Pour le moment, le Rapporteur spécial et la Commission ne devraient pas trancher la question.

37. M. Dugard souhaiterait des éclaircissements quant à l'intention de la déclaration de M. Nolte selon laquelle la Commission devrait considérer les catastrophes dues à l'homme uniquement si elles acquièrent les caractéristiques de catastrophes naturelles. Il se demande si doit être considéré comme tel le fait de ne pas distribuer une aide alimentaire, des articles essentiels et des secours à des communautés en temps de crise pour des raisons politiques. Il lui semble que le résultat sera le même dans les deux cas. La déclaration de M. Nolte peut être interprétée comme une formulation utile pour éviter de politiser le sujet; et si telle est son intention, M. Dugard ne s'y oppose pas.

38. M. NOLTE confirme que telle était bien son intention. La justification des secours humanitaires et les principes sur lesquels elle repose présupposent que l'on considère que la situation est sortie du domaine du conflit politique. Il est favorable à une large interprétation des catastrophes naturelles, et met en garde contre les tentatives visant à appliquer des principes neutres à des conflits qui sont par la suite définis comme des catastrophes, et contre la politisation des secours en cas de catastrophe.

39. M. HMOUD dit que le droit des États de fournir une aide humanitaire est une question très controversée qui ne doit être examinée qu'après que la Commission aura décidé de la portée du sujet. Il espère que cette question n'entravera pas les travaux de la Commission. Néanmoins, il appuie l'opinion de M. Vasciannie, à savoir que ce droit n'existe pas en droit international. Même les États qui sont les plus ardents défenseurs du devoir de protéger ne disent pas que le droit des États de fournir des secours humanitaires existe en droit international, mais considèrent ce droit comme un droit en gestation. Des événements récents montrent qu'il n'y a pas d'*opinio juris* parmi les États quant à l'existence d'un droit à l'intervention en cas de catastrophe naturelle.

40. M. BROWNLIE dit qu'il souhaite faire des observations sur la notion d'intervention humanitaire, non du point de vue de sa légalité, mais en considérant qu'il s'agit d'une notion qui peut être abordée sous l'angle factuel et des principes. Un aspect de l'intervention de l'OTAN au Kosovo qui n'a jamais été débattu concerne le point de savoir si les modalités de la force utilisées ont été conformes à la notion d'intervention humanitaire. Outre les pertes en vies humaines, une grande partie des infrastructures de la République fédérale de Yougoslavie ont été détruites. Il n'y avait apparemment pas de corrélation entre le choix des cibles et le but prétendument «humanitaire» de l'intervention. Ainsi, lorsque la Commission débat de l'intervention, comme elle est habilitée à le faire dans le cadre du développement progressif du droit, elle doit bien réfléchir à ce que signifie exactement le terme «intervention». Par exemple, le droit conventionnel d'intervention exercé par la Turquie en 1974 s'est traduit par une attaque massive par des forces armées du niveau de l'OTAN contre une île habitée et par le bombardement au napalm de régions boisées. Mais dans d'autres contextes, l'«intervention» peut être conçue comme quelque chose de limité, d'utilitaire et relativement inoffensif.

41. M. PETRIČ souscrit à l'opinion de M. Dugard. En supposant que la Commission travaille dans le cadre de la *lex ferenda*, il serait réticent à dire dès le départ que quelque chose est ou n'est pas un droit. La Commission devrait plutôt suivre les indications du Rapporteur spécial et les résultats de son propre débat. Si, toutefois, elle décide de travailler dans le cadre plus restrictif de la *lex lata*, alors M. Pétrič est tenté de souscrire à l'opinion de M. Vasciannie.

42. M. VASCIANNIE dit que sa position fondamentale est que les États n'ont pas le droit d'imposer une aide aux autres États. C'est à l'État qui a besoin d'aide de décider s'il souhaite la demander ou s'il l'accepte. Tel est l'état du droit positif; mais ce devrait être aussi un énoncé de la

*lex ferenda*, parce qu'il y a des conséquences politiques graves. Si la Commission devait accepter que l'aide humanitaire puisse être imposée à un autre État, le droit en cause pourrait être exercé par les grandes puissances vis-à-vis d'États plus petits, pour des raisons qui pourraient être moins humanitaires que politiques.

43. Toutefois, il y a d'autres considérations. On fait valoir de plus en plus fréquemment que l'intervention humanitaire est permise dans le cadre de l'obligation de protéger. Même si cette idée controversée était acceptée comme faisant partie du droit, ceci ne signifie pas nécessairement que le droit d'intervenir pour fournir des secours doit aussi être accepté. Le contexte de l'intervention humanitaire, à savoir des violations flagrantes des droits de l'homme, est bien établi. L'intervention humanitaire doit être distinguée des secours en cas de catastrophe, en particulier en cas de catastrophes naturelles, lors desquelles le gouvernement de l'État victime doit faire face à la crise et est dans le même temps à la merci des États plus puissants. L'intervention à des fins de secours en cas de catastrophe ne fait pas partie de la *lex lata* et n'est pas non plus justifiable de *lege ferenda*.

44. M<sup>me</sup> JACOBSSON dit que le débat en cours montre qu'il est nécessaire d'adopter une approche mieux structurée et organisée du sujet; elle partage l'opinion de M. Dugard selon laquelle la Commission ne devrait pas tenir pour acquis l'existence ou la non-existence d'un droit de fournir une aide humanitaire. La question des implications juridiques d'un tel droit doit aussi être examinée.

45. Elle se félicite du fait que M. Brownlie ait soulevé la question de la notion d'intervention elle-même, en faisant observer à juste titre que l'intervention en relation avec le Kosovo est loin d'avoir été humanitaire. Il est important de définir clairement la notion d'intervention et de déterminer comment elle diffère, par exemple, de l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État. M<sup>me</sup> Jacobsson espère que le Rapporteur spécial se penchera sur ces questions et permettra à la Commission d'y revenir à une date ultérieure.

46. M. CANDIOTI dit qu'il souscrit pleinement à l'opinion de M. Vasciannie selon laquelle il existe une différence très nette entre le droit d'imposer l'aide humanitaire et le droit de la fournir.

47. M. DUGARD approuve les observations de M<sup>me</sup> Jacobsson. Plusieurs aspects de la question doivent être examinés plus avant. Le type d'intervention «humanitaire» accompagné de l'emploi de la force évoqué par M. Brownlie est manifestement inacceptable. Il faut aussi distinguer entre imposer l'aide et la fournir. Une autre question qui trouble l'intervenant est celle de savoir si l'aide alimentaire parachutée par un État sur le territoire d'un autre État, dans le cadre de ce qui constitue une invasion de l'espace aérien de ce dernier, est une forme d'intervention humanitaire permise. Comme en dernière analyse le sujet implique tant une codification qu'un développement progressif du droit, la Commission ne devrait pas tenter de limiter la portée du débat à un stade aussi initial, mais devrait permettre à ce débat de se poursuivre.

**Ressources naturelles partagées (suite\*) [A/CN.4/588, sect. B, A/CN.4/591, A/CN.4/595 et Add.1, A/CN.4/L.722 et A/CN.4/L.724]**

[Point 4 de l'ordre du jour]

OCTROI D'UN PRIX SPÉCIAL À M. CHUSEI YAMADA  
PAR L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HYDROGÉOLOGUES

48. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Wilhelm Struckmeier, Secrétaire général de l'Association internationale des hydrogéologues et à M. Shaminder Puri, membre de cette association. Cette matinée est spéciale pour la Commission, car l'un de ses membres, M. Yamada, doit recevoir un prix bien mérité de l'Association internationale des hydrogéologues pour le travail qu'il a accompli en tant que Rapporteur spécial chargé du droit des aquifères transfrontières, travail qui devrait s'achever sous peu avec l'adoption d'un projet d'articles. Par ses travaux sur le sujet, la Commission a montré qu'elle pouvait adapter ses méthodes de travail en adoptant une approche collaborative et multidisciplinaire pour étudier des questions techniques complexes afin d'élaborer des textes faciles à utiliser par les praticiens. Pour que les membres comprennent mieux ces problèmes scientifiques et techniques, M. Yamada a travaillé sans relâche pour organiser des échanges avec des spécialistes des eaux souterraines. L'UNESCO et l'Association internationale des hydrogéologues ont joué un rôle critique dans la facilitation de ce dialogue. Il convient de féliciter M. Yamada pour son travail exceptionnel. Ses efforts devraient servir d'exemple à la Commission lorsqu'elle devra à l'avenir examiner d'autres sujets multidisciplinaires complexes.

*La séance est suspendue à 11 heures pour permettre à la cérémonie de remise du prix de se dérouler et est reprise à 11 h 55.*

**Effets des conflits armés sur les traités (suite\*\*) [A/CN.4/588, sect. D, A/CN.4/589, A/CN.4/592 et Add.1, A/CN.4/L.721, A/CN.4/L.726 et A/CN.4/L.727/Rev.1 et Add.1]**

[Point 5 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

49. M. COMISSÁRIO AFONSO (Président du Comité de rédaction) présente le texte révisé des projets d'articles 5 et 13 [10] et de l'annexe (figurant dans le document A/CN.4/L.127/Rev.1/Add.1), adoptés par le Comité de rédaction en première lecture les 9 et 10 juillet 2008, qui sont ainsi libellés:

**Article 5. Application des traités dont la teneur implique qu'ils sont applicables**

Dans le cas des traités dont la teneur implique qu'ils continuent de s'appliquer, dans leur intégralité ou en partie, durant un conflit armé, la survenance d'un conflit armé n'empêche pas en elle-même leur application<sup>202</sup>.

\* Reprise des débats de la 2971<sup>e</sup> séance

\*\* Reprise des débats de la 2973<sup>e</sup> séance

<sup>202</sup> À sa 2973<sup>e</sup> séance, le 6 juin 2008, la Commission a modifié et adopté le projet d'article 5 en ajoutant l'expression «dans leur intégralité ou en partie» à la fin de la phrase. Lors de l'examen de l'annexe

**Article 13 [10]. Effet de l'exercice du droit de légitime défense à titre individuel ou collectif sur un traité**

Un État qui exerce son droit de légitime défense à titre individuel ou collectif en conformité avec la Charte des Nations Unies peut suspendre, en tout ou en partie, l'application d'un traité incompatible avec l'exercice de ce droit.

**Annexe**

**LISTE INDICATIVE DES CATÉGORIES DE TRAITÉS  
VISÉS DANS LE PROJET D'ARTICLE 5**

- a) Les traités portant sur le droit des conflits armés, y compris les traités relatifs au droit international humanitaire;
- b) Les traités déclarant, créant ou réglementant un régime ou un statut permanent ou des droits permanents connexes, y compris les traités établissant ou modifiant des frontières terrestres ou maritimes;
- c) Les traités d'amitié, de commerce et de navigation et les accords analogues concernant des droits privés;
- d) Les traités pour la protection des droits de l'homme;
- e) Les traités relatifs à la protection de l'environnement;
- f) Les traités relatifs aux cours d'eau internationaux et installations et ouvrages connexes;
- g) Les traités relatifs aux aquifères et installations et ouvrages connexes;
- h) Les traités multilatéraux normatifs;
- i) Les traités relatifs au règlement des différends entre États par des moyens pacifiques, notamment la conciliation, la médiation, l'arbitrage ou la saisine de la Cour internationale de Justice;
- j) Les traités relatifs à l'arbitrage commercial;
- k) Les traités relatifs aux relations diplomatiques;
- l) Les traités relatifs aux relations consulaires.

50. En présentant le second rapport du Comité de rédaction sur les effets des conflits armés sur les traités, le Président du Comité rappelle que la Commission a examiné le premier rapport du Comité sur le sujet (A/CN.4/L.727/Rev.1), à sa 2973<sup>e</sup> séance, le 6 juin 2008, date à laquelle elle a adopté 17 projets d'article en première lecture et a renvoyé le projet d'article 13 au Comité de rédaction. En ce qui concerne le projet d'article 5, le Rapporteur spécial a entrepris, dans l'intervalle séparant les deux parties de la session, de rédiger une annexe au projet d'articles contenant une liste indicative des catégories de traités dont la teneur implique qu'ils demeurent applicables durant un conflit armé. Le Comité de rédaction a achevé les travaux dont on l'avait chargé lors de deux séances, les 9 et 10 juillet 2008.

51. Le Président du Comité de rédaction rend hommage au Rapporteur spécial, M. Ian Brownlie, dont la maîtrise du sujet, la persévérance, la compréhension et l'esprit de coopération ont considérablement facilité la tâche du Comité de rédaction. Il sait également gré à M. Caffisch du rôle important qu'il a joué en présidant le Groupe de travail sur le sujet, et en aidant le Comité de rédaction à trouver des solutions équilibrées aux problèmes juridiques et politiques complexes auxquels il devait faire face.

comportant une liste indicative des catégories de traités visés à l'article 5, le Comité de rédaction a estimé préférable, pour des raisons de forme, d'insérer cette expression entre les mots «de s'appliquer» et «durant un conflit armé». Le projet d'article 5 a été révisé en conséquence.

52. S'agissant du projet d'article 5, on se souviendra qu'à sa 2973<sup>e</sup> séance, la Commission a adopté le projet d'article 5 tel qu'amendé par l'ajout des mots «dans leur intégralité ou en partie» à la fin de la phrase. La note relative à ce projet d'article contenait un renvoi à l'annexe que le Comité de rédaction devait examiner. Lors de l'examen de cette annexe présentant une liste indicative des catégories de traités visées dans le projet d'article 5, le Comité de rédaction a, entre autres choses, examiné l'implication des mots «dans leur intégralité ou en partie» dans l'économie générale du projet d'articles. Le Comité a estimé que l'application de l'intégralité du traité ne serait pas toujours affectée; dans certains cas, seules certaines dispositions le seraient. Cette opinion intéresse la liste indicative de catégories de traités visées à l'article 5. L'impression générale a ainsi prévalu au Comité de rédaction que, du point de vue du texte, il convenait d'insérer les mots «dans leur intégralité ou en partie» entre les mots «s'appliquer» et «durant un conflit armé» plutôt qu'à la fin de la phrase. De plus, le Comité de rédaction ayant adopté une annexe dont le titre renvoie au projet d'article 5, décidé de supprimer la note 2 liant ce projet d'article à l'annexe. Le titre du projet d'article est demeuré inchangé.

53. Le Président du Comité de rédaction espère que la Commission jugera bon de revoir le projet d'article 5 tel qu'amendé compte tenu des circonstances.

54. Pour ce qui est du projet d'article 13, le débat en plénière s'est déroulé autour de la question de savoir si l'expression figurant dans la dernière partie du projet d'article, «sous réserve des conséquences pouvant résulter du fait que cet État serait ultérieurement désigné comme agresseur par le Conseil de sécurité», contredisait le début du projet d'article, visant l'exercice du droit de légitime défense «en conformité avec la Charte des Nations Unies». Ce libellé a donné aussi à certains membres l'impression qu'il consacrait un droit de légitime défense préventive. On a de plus jugé qu'il y avait chevauchement entre ce projet d'article et le projet d'article 14. Il a été décidé à ce moment-là de renvoyer le projet d'article au Comité de rédaction et certaines idées ont été avancées sur la manière de régler le problème. Par exemple, on a proposé de commencer le projet d'article par les mots «Un État prétendant exercer son droit de légitime défense individuelle ou collective...» Bien que cette proposition répondît aux préoccupations de certains membres, d'autres n'en étaient pas satisfaits, car ils ne voyaient pas comment un droit naturel de légitime défense pouvait être exercé prétendument. On a aussi proposé de supprimer la dernière partie du projet d'article, puisqu'elle était en contradiction avec la première partie et que la situation qui y était envisagée était de toute façon visée dans le projet d'article 14.

55. Après avoir examiné le projet d'article 13, le Comité de rédaction a décidé de supprimer les mots «sous réserve des conséquences pouvant résulter du fait que cet État serait ultérieurement désigné comme agresseur par le Conseil de sécurité», étant entendu que l'application du projet d'article 13 serait sujette à toutes conséquences pouvant en découler, étant donné les dispositions «sans préjudice» figurant dans le projet d'article 14.

56. L'annexe contient une liste des catégories de traités qui sont visées dans le projet d'article 5, à savoir les catégories de traités dont la teneur implique qu'ils demeurent en vigueur, dans leur intégralité ou en partie, durant un conflit armé. Cette liste n'est qu'indicative. Bien que les catégories aient été choisies en grande partie eu égard à la doctrine et à la pratique des États (parce qu'il faut admettre qu'il y a plus de pratique dans certaines catégories que dans d'autres), elles ne sont pas rigides et il peut y avoir des chevauchements. Le Comité de rédaction a travaillé sur la base d'une proposition du Rapporteur spécial.

57. Lorsqu'il a examiné les diverses catégories de traités visés, le Comité de rédaction s'est demandé si les traités consacrant des normes de *jus cogens* devaient figurer dans la liste. L'opinion dominante a été qu'une telle catégorie ne serait pas qualitativement comparable aux autres catégories figurant dans la liste. L'effet des principes et règles du *jus cogens* n'est pas affecté par les dispositions du projet d'article 5. De plus, ces principes et règles étant omniprésents, ils concerneront les diverses catégories de traités déjà identifiées. Certains membres ont néanmoins estimé qu'il aurait été bon d'inclure une telle catégorie. Le consensus qui s'est finalement dégagé est que la catégorie des traités consacrant des règles du *jus cogens* ne doit pas figurer dans la liste des catégories à l'examen, parce que celles-ci reposent sur un classement par sujet, alors que le *jus cogens* est une notion transversale d'importance fondamentale du droit des traités dans son ensemble. Il a de plus été décidé que le Rapporteur spécial donnerait des éclaircissements à cet égard dans le commentaire.

58. L'adoption du second rapport du Comité de rédaction signifie que le stade actuel des travaux sur le sujet est achevé et le Comité s'en félicite. Le Président du Comité de rédaction félicite le Rapporteur spécial et lui rend un hommage particulier à l'occasion de l'achèvement des travaux sur ce sujet important, qui constitue une réalisation remarquable. Une question complexe et délicate a pu être traitée en quatre ans seulement de débats intenses et de réflexions profondes sur des questions juridiques et de principe. À cette occasion, d'importantes conclusions ont été tirées qui ont abouti au texte dont la Commission est saisie. Si ce succès est assurément le résultat du travail collectif de la Commission, il est en grande partie attribuable à la diligence et à l'engagement personnel du Rapporteur spécial. Celui-ci a travaillé dur sur le sujet et a fréquemment conseillé les membres de la Commission sur la meilleure manière de procéder et la meilleure approche à adopter. Ses conseils ont toujours reposé sur une doctrine de bon aloi et sur une solide pratique des États. Ses efforts inlassables ont été pleinement récompensés, car le projet d'articles sur les effets des conflits armés sur les traités est un texte exceptionnel. Le Président du Comité de rédaction invite donc la Commission à se prononcer sur le second rapport du Comité de rédaction de manière à achever sa première lecture du projet d'articles.

59. Le Président fait sien l'hommage rendu au Rapporteur spécial et invite la Commission à adopter les deux projets d'articles 5 et 13 [10] et l'annexe figurant dans le document A/CN.4/L.727/Rev.1/Add.1.

Projet d'article 5 et note y relative

*Le projet d'article 5, y compris la note y relative, est adopté.*

Projet d'article 13

*Le projet d'article 13 est adopté.*

Annexe

*L'annexe est adoptée.*

*Les deux projets d'articles 5 et 13 [10] et l'annexe, figurant dans le document A/CN.4/L.727/Rev.1/Add.1, sont adoptés dans leur ensemble.*

**Protection des personnes en cas de catastrophe  
(suite) [A/CN.4/590 et Add.1 à 3 et A/CN.4/598]**

[Point 8 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

60. M. SABOIA félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport préliminaire sur la protection des personnes en cas de catastrophe et de la présentation claire qu'il en a faite. Il sait également gré au Secrétariat de son mémoire, qui contient une masse d'informations utiles. Le rapport et le mémoire démontrent l'actualité du sujet ainsi que la variété et la diversité des sources juridiques et de la pratique en matière de protection et d'assistance en cas de catastrophe. Bien qu'il y ait très peu d'instruments juridiques universels exhaustifs en la matière, les lois nationales, les instruments bilatéraux et régionaux et la pratique des États et des organisations abondent.

61. Différentes approches lui étant proposées, la Commission doit décider de la meilleure façon de traiter le sujet. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, il sera nécessaire d'en définir la portée sous l'angle du mandat de la Commission, à savoir le développement progressif et la codification du droit international. Eu égard à ce mandat, axer les travaux sur les aspects juridiques de la question et éviter de se pencher trop en détail sur les problèmes techniques et opérationnels semblent la meilleure manière de procéder.

62. M. Saboia partage l'avis des membres qui ne voient aucune incompatibilité entre une approche «fondée sur les problèmes» et une approche «fondée sur les droits». Lorsqu'on envisage le sujet du point de vue des victimes des catastrophes et de leurs droits, il est nécessaire de tenir compte de tous les problèmes spécifiques se posant en situation de catastrophe. Dans le même temps, la Commission doit se concentrer sur les aspects du sujet auxquels elle peut apporter la contribution la plus utile en sa qualité d'organe composé d'experts juridiques consultant l'Assemblée générale.

63. Le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur un glissement qui s'est opéré des «secours» ou de l'«aide» à la «protection». Pour M. Saboia, le nouvel intitulé montre que la Commission a choisi de concentrer ses travaux sur la protection des personnes et non sur les aspects opérationnels des secours. Ceci est confirmé par la déclaration faite à la séance précédente par M<sup>me</sup> Escarameia, qui a pris part au débat ayant abouti au changement de titre. M. Saboia pense aussi avec le Rapporteur spécial que la notion de protection des personnes doit s'appliquer à toutes les phases de l'assistance en cas de catastrophe.

64. Il partage en outre l'opinion selon laquelle, bien que les catastrophes naturelles soient le principal phénomène à examiner dans le cadre du sujet, une définition plus large du terme «catastrophe» est nécessaire afin d'englober les catastrophes dues à l'activité de l'homme, et les catastrophes et situations humanitaires complexes auxquelles différents facteurs et causes contribuent, y compris des éléments de conflit armé. Toutefois, comme le Rapporteur spécial, il pense que les conflits armés eux-mêmes doivent être exclus du sujet, parce qu'une *lex specialis* bien définie leur est applicable.

65. Il y a effectivement des similarités entre les principes fondamentaux du droit international humanitaire, comme l'humanité, la neutralité, la non-discrimination et l'impartialité, et les règles fondamentales applicables à la protection et aux secours en cas de catastrophe. Dans la mesure où ces similarités peuvent être étendues aux situations autres que les conflits armés, elles peuvent fournir des indications pour l'élaboration de directives sur le sujet à l'examen.

66. Les normes en matière de droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme fournissent aussi une contribution indispensable. Ces normes devraient s'appliquer à la protection des personnes en cas de catastrophe, de même que les normes relatives à certaines catégories de personnes extrêmement vulnérables comme les réfugiés, les personnes déplacées, les femmes et les enfants, les personnes âgées et les handicapés. En cas de catastrophe, la vulnérabilité peut être aggravée par la situation individuelle des personnes concernées ou, comme dans le cas des minorités et des peuples autochtones, parce que ces personnes sont placées dans une situation moins favorable par l'État ou par le groupe social dominant.

67. Les droits de l'homme doivent être perçus comme un corpus complexe de normes d'application transversale qui comprennent les droits économiques, civils, culturels, politiques et sociaux applicables à des catégories diverses d'individus. Les droits de l'homme doivent donc être envisagés non seulement du point de vue de l'individu, mais aussi de celui des personnes qui, en tant que membres de familles et de communautés ayant des caractéristiques culturelles ou sociales spécifiques, sont plus vulnérables en cas de catastrophe.

68. L'adoption d'une approche fondée sur les droits ne doit toutefois pas amener la Commission à adopter la position extrême consistant à écarter d'autres principes généraux du droit international qui sous-tendent les relations et la coopération internationales. Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États et le principe de non-intervention doivent être pris en considération en même temps que les droits de l'homme. Les États sont au premier chef garants du respect des droits de l'homme et de l'état de droit au niveau national et, dans le même temps, ils sont l'institution responsable au premier chef de protéger et d'aider les personnes relevant de leur juridiction qui sont victimes d'une catastrophe.

69. La capacité d'agir des États peut aussi être considérablement réduite par les catastrophes. Si cet état de fait est le principal fondement de la solidarité et de l'aide

internationales, les circonstances sur le terrain et, parfois, la situation sécuritaire, peuvent contraindre l'État à imposer des restrictions à la jouissance de certains droits de l'homme, ou limiter sa capacité de fournir certains services et biens pouvant être considérés comme relevant des droits sociaux. Les instruments relatifs aux droits de l'homme comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoient les situations d'urgence et autorisent des dérogations soigneusement circonscrites à certains droits.

70. Un nouveau principe est en train de se faire jour, celui du droit à l'aide humanitaire, en particulier lorsque les États frappés par une catastrophe sont incapables de s'acquitter de leur obligation de fournir une aide rapide et efficace aux victimes d'une catastrophe mais refusent d'accepter les offres d'aide internationale ou sont réticents à le faire. Dans les situations extrêmes, cette attitude peut susciter des préoccupations graves et justifiées au sein de la communauté internationale, qui ne peut rester indifférente aux souffrances provoquées par les calamités. Les organes juridiques compétents peuvent dans de tels cas juger que des mesures politiques, diplomatiques et juridiques sont justifiées pour permettre à l'aide humanitaire de parvenir aux victimes. Il sera toutefois nécessaire de prévoir des garanties contre l'abus de cette notion.

71. Bien qu'il soit personnellement en faveur du développement du droit international afin de mieux protéger les droits des personnes et qu'il ait une opinion positive des notions de droit à l'aide humanitaire et de devoir de protéger, M. Saboia conseille à la Commission d'être prudente lorsqu'elle manie ces nouveaux principes, car leur statut juridique et leurs implications en ce qui concerne d'autres principes du droit international ne sont pas encore très clairs, comme l'a montré le débat en cours.

72. Comme le fait observer le Rapporteur spécial au paragraphe 52 de son rapport, les différents régimes de protection des êtres humains – le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des personnes déplacées – sont inspirés par des intentions fondamentalement identiques: la protection des êtres humains en toutes circonstances. Dans le même paragraphe, le Rapporteur spécial souligne que la protection des personnes en cas de catastrophe se fonde également sur les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination, ainsi que sur ceux de la souveraineté et de la non-intervention.

73. Il est manifestement trop tôt pour se prononcer sur la forme que doit prendre le résultat des travaux. En principe, comme il s'agit en l'occurrence pour la plus grande part de développement progressif du droit international, il serait prudent d'envisager la formulation de projets d'article dans l'intention d'élaborer des directives juridiques. L'évolution des travaux et les réactions des États pourront toutefois orienter la Commission sur une voie différente.

74. M. Saboia indique que s'il n'a pas traité de toutes les questions soulevées par le Rapporteur spécial, l'idée qu'il a tenté de défendre est qu'il importe de préserver un équilibre entre les droits de l'homme individuels et collectifs des personnes affectées par les catastrophes, les

obligations des États affectés par les catastrophes et les limitations auxquelles ils se heurtent, et le cadre juridique et institutionnel le mieux adapté à la mise en œuvre par l'État et d'autres acteurs de l'obligation de solidarité et d'aide humanitaire en cas de catastrophe.

75. M. GAJA félicite le Rapporteur spécial de son travail remarquable sur un sujet complexe, travail qui donne un aperçu du sujet et donne ainsi à la Commission l'occasion de réfléchir aux options possibles. Les événements qui se sont déroulés récemment au Myanmar montrent l'actualité du sujet et l'ampleur des problèmes que posent les catastrophes. Le premier rapport du Rapporteur spécial a été utilement complété par le mémoire du Secrétariat, un travail remarquable, voire l'un des meilleurs travaux de ce type. La Commission dispose ainsi d'une masse de documents soigneusement présentés couvrant un large éventail d'instruments juridiques et de données tirées de la pratique.

76. Le Rapporteur spécial pense que la portée du sujet doit être définie largement afin d'englober diverses questions relatives à la protection des personnes en cas de catastrophe. On pourrait dire qu'une approche plus circonscrite, reposant sur l'idée de simplement faciliter la fourniture de l'aide lorsqu'un État l'a demandé, serait moins controversée et serait donc en dernière analyse plus utile aux personnes dans le besoin. Toutefois, la Commission ayant défini la matière comme étant la protection des personnes, il semble inévitable de se pencher sur des questions controversées, comme celle de savoir si un État peut offrir une aide avant que l'État sur le territoire duquel la catastrophe s'est produite l'ait demandée. L'Assemblée générale a déclaré qu'en principe une telle initiative n'était pas souhaitable, bien qu'il puisse y avoir des cas dans lesquels une opinion différente pourrait prévaloir. Une autre question beaucoup plus difficile est celle de savoir si un État peut licitement refuser l'aide, même quand celle-ci est essentielle pour la survie des victimes. La question n'est pas de savoir si l'aide peut être imposée mais si l'État a l'obligation de l'accepter. Peut-être la Commission pourrait-elle examiner les conséquences de ce qui pourrait peut-être constituer un refus illicite d'assistance. La résolution sur l'aide humanitaire adoptée en 2003 par l'Institut de droit international<sup>203</sup> met en lumière certains des problèmes qui devront être examinés à l'avenir et offre des solutions. Ce texte mérite davantage d'attention en raison de la manière dont il s'efforce de réaliser un équilibre entre les implications conflictuelles de la souveraineté de l'État et les droits des victimes.

77. Au paragraphe 49 de son rapport, le Rapporteur spécial donne des arguments convaincants pour ne pas limiter le sujet aux catastrophes naturelles. Il note que la nécessité d'une protection est d'une égale acuité dans toutes les situations de catastrophes et qu'il n'est pas toujours possible de circonscire nettement les causes des catastrophes. On pourrait ajouter que ces causes peuvent être incertaines. Un triste exemple en est donné par un événement qui s'est produit en 1963 au nord de l'Italie, lors duquel 1 000 personnes ont perdu la vie après qu'un glissement de terrain a causé le débordement d'un

<sup>203</sup> *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70, t. II (session de Bruges, 2003, deuxième partie), p. 262.

réservoir. On n'a pu en déterminer immédiatement si le glissement de terrain avait été dû à l'existence du réservoir. La question a été longuement débattue devant les tribunaux. Il serait donc préférable de ne pas subordonner l'application des futurs projets d'article à une évaluation pouvant être complexe sur le point de savoir si les causes d'une catastrophe sont ou non naturelles. C'est pourquoi la Commission devrait suivre l'avis du Rapporteur spécial et prévoir le moins d'exceptions possibles. Elle devrait aussi examiner plus en détail la relation entre catastrophes et conflits armés. Peut-être ne devrait-elle pas laisser totalement de côté les conséquences des conflits armés, mais seulement exclure les aspects de la question qui sont régis par le droit des conflits armés.

78. M. Gaja pense que la Commission ne devrait pas seulement viser à élaborer une série de règles de conduite à l'intention de tous les acteurs concernés, mais aussi envisager les aspects institutionnels examinés aux paragraphes 175 à 189 du mémoire du Secrétariat (A/CN.4/590). Un des résultats possibles des travaux de la Commission pourrait être la proposition de créer une institution spécialisée, au sein du système des Nations Unies, chargée d'intervenir en cas de catastrophes majeures, où qu'elles se produisent. Si l'aide des États est acheminée par l'intermédiaire d'une telle institution, l'aide sera plus facilement acceptée et perçue comme impartiale, ce qui constituerait un gros avantage. Cette institution pourrait déléguer certaines tâches d'intervention à d'autres entités, laissant ainsi une large place à l'intervention d'acteurs non gouvernementaux aux côtés des États. La coordination de l'aide internationale, en coopération avec les autorités compétentes de l'État concerné, pose souvent problème, et l'existence d'une institution centrale contribuerait à éviter les lacunes, les chevauchements et les offres concurrentes de divers types d'assistance.

79. M. Gaja dit qu'il a une proposition procédurale à présenter, compte tenu des observations faites par M. Cafilisch et M. Dugard au sujet de la nécessité d'en savoir davantage sur les types de questions dont il faudra traiter. Étant donné la vaste portée du sujet, il semble souhaitable que le Rapporteur spécial présente un plan provisoire pour les travaux futurs, qui sera examiné dans le cadre d'un groupe de travail, si possible à la session en cours. Ceci serait l'occasion d'un vaste échange de vues qui pourrait donner de nouvelles indications quant à la meilleure manière de procéder.

80. M. McRAE dit que le sujet présente diverses difficultés, mais que la première question sur laquelle il souhaite se pencher est celle de sa portée. Le sujet étant extrêmement vaste, la question se pose de savoir comment il peut être envisagé d'une manière qu'il soit à la fois utile et gérable. La seconde question importante est celle de l'objectif des travaux de la Commission – non pas leur forme finale, mais ce à quoi la Commission espère aboutir quant au fond.

81. S'agissant de la portée du sujet, M. McRae pense avec le Rapporteur spécial que la définition des catastrophes doit englober les catastrophes dues à l'homme comme les catastrophes naturelles, mais il n'est pas sûr que les difficultés qu'elle pose soient faciles à résoudre. Comme le Rapporteur spécial le note, les catastrophes

dues à l'homme peuvent résulter directement mais aussi indirectement du fait de l'homme, comme c'est le cas pour les famines et les épidémies. Il convient de mieux comprendre si les divers besoins existants dans un éventail aussi large de situations de catastrophes peuvent tous être rassemblés sous une même rubrique et s'il est possible d'élaborer un régime digne de ce nom qui soit applicable à toutes ces situations.

82. L'argument connexe avancé par le Rapporteur spécial selon lequel les conflits armés *per se* doivent être exclus du sujet appelle également des éclaircissements. Ceci signifie-t-il qu'aussi longtemps qu'un conflit armé est en cours, la catastrophe en résultant ne relève pas des travaux de la Commission sur le sujet? Que les conséquences d'un conflit armé, une fois qu'il s'est achevé, en relèvent? Les conséquences d'un conflit armé sont autant dues au fait de l'homme que tout autre type de catastrophe. Mais ceci soulève la question difficile de l'empiètement sur le droit international humanitaire. Le but de l'entreprise en cours n'est évidemment pas de reproduire purement et simplement ce droit pour les situations de catastrophes sans rapport avec un conflit. En bref, les éclaircissements demeurent nécessaires en ce qui concerne les définitions et la portée du sujet.

83. Un autre aspect de la portée du sujet est la question de savoir si les travaux de la Commission doivent porter sur toutes les phases – avant la catastrophe, durant l'intervention immédiate et après la catastrophe. Pour M. McRae, toutes les phases relèvent du sujet, mais ceci ne signifie pas que la Commission doit toutes les traiter d'un coup. Peut-être serait-il plus commode d'envisager chaque aspect séparément, sans qu'il faille nécessairement traiter de la phase précédant la catastrophe, de l'intervention et des phases postérieures à la catastrophe successivement. Peut-être les travaux doivent-ils être initialement axés sur l'intervention en cas de catastrophe, et une fois que cet aspect du sujet aura été pleinement traité, les deux autres aspects pourront être envisagés.

84. La seconde question importante est celle de savoir ce que la Commission espère réaliser en étudiant le sujet. Pour le meilleur ou pour le pire, la Commission a ce faisant fait naître des attentes. Il s'agit d'un sujet d'une grande actualité et auquel le public accorde beaucoup d'attention, et les travaux de la Commission à cet égard seront examinés de près. Il est donc important de veiller à ce que le résultat des travaux résiste à ce type d'examen. À la séance précédente, la Commission a tenu un débat intéressant mais assez étrange sur la fausse dichotomie entre une approche fondée sur les droits et une approche fondée sur les problèmes. Or non seulement ces deux approches ne sont pas incompatibles, mais ni l'une ni l'autre ne fournit de perspective particulièrement utile sur la meilleure manière de procéder.

85. La véritable question est celle des conséquences découlant de l'accent mis par le Rapporteur spécial sur une approche fondée sur les droits. Il est assurément exact de dire que le sujet de la protection des personnes doit être axé sur les personnes. La véritable question est toutefois de savoir si la meilleure manière de protéger l'être humain en cas de catastrophe est de se concentrer sur ses droits. M. McRae doute que tenter de codifier et de développer

progressivement un catalogue des droits des personnes en cas de catastrophe soit une entreprise utile. Dans une certaine mesure, cela consistera simplement à énoncer des droits qui existent déjà, ce qui risque d'entraîner la Commission dans des débats interminables, voire improductifs. Ceci signifie aussi qu'il faudra étudier la manière de faire respecter ces droits. Pour M. Saboia, une telle approche ne répondrait pas aux attentes de la communauté internationale des juristes. Le fait que des individus affectés par une catastrophe ont des droits est bien sûr un élément important du contexte du sujet, mais il ne s'agit que du contexte. La question véritable est de savoir ce qu'il faut faire pour protéger ces droits; et si des mesures doivent être prises, il doit y avoir des obligations d'agir.

86. Ainsi, ce sont les obligations qui devraient être au centre du sujet. Quelles sont les obligations susceptibles de faciliter les mesures nécessaires pour protéger les personnes en cas de catastrophe? Quelles obligations découlent du droit existant, et quelles obligations doivent être énoncées de *lege ferenda*? Il peut y avoir des obligations qui s'imposent à l'État ou aux États sur le territoire desquels la catastrophe s'est produite, des obligations à la charge d'États tiers, des obligations à la charge des organisations internationales compétentes et, ceci serait nouveau, des obligations à la charge des organisations non gouvernementales, voire d'entités commerciales s'occupant de secours en cas de catastrophe.

87. On pourrait faire écho aux observations de M. Nolte et dire qu'il est nécessaire d'abandonner l'approche fondée sur la solidarité et la charité pour se demander si les obligations juridiques peuvent être énoncées en matière de protection des personnes en cas de catastrophe. Une telle démarche doit être envisagée indépendamment de l'existence d'un devoir de protéger, un sujet qui n'est pas nécessaire que le Rapporteur spécial étudie. L'approche doit être beaucoup plus pragmatique, et consister à identifier les besoins précis et à déterminer les obligations susceptibles de satisfaire ces besoins. Peut-être qu'à l'avenir des observateurs verront dans les travaux de la Commission sur le sujet l'illustration d'un devoir de protection, mais on ne facilitera pas nécessairement l'acceptation de ces travaux en arguant que des obligations précises peuvent à l'heure actuelle être déduites d'un tel devoir.

88. Il serait prématuré de décider de la forme finale du résultat des travaux sur le sujet, mais le Rapporteur spécial a raison de considérer que la Commission doit avoir une idée de la direction qu'elle prend. L'objectif pragmatique est d'énoncer un cadre de règles, directives ou mécanismes facilitant la coopération internationale concrète face à une catastrophe, afin que les interventions soient plus efficaces et ainsi protègent mieux les individus ayant droit à une protection. La Commission doit s'efforcer d'élaborer des principes ou directives qui faciliteront cette coopération, ce qui implique d'imposer des obligations aux États, aux organisations internationales et aux organisations non gouvernementales. Ceci pourrait signifier en dernière analyse la conclusion d'un projet de convention.

89. M. WISNUMURTI se félicite de l'ouverture d'un débat sur un sujet d'une importance capitale. Le séisme et le tsunami qui ont frappé Aceh (Indonésie) et d'autres parties de Sumatra et les côtes du Sri Lanka et de l'Inde,

le cyclone qui s'est abattu sur le Myanmar et le séisme destructeur qui a causé en Chine la perte de milliers de vies, des souffrances indicibles et la dévastation et la ruine rendent l'étude de la protection des personnes encore plus urgente.

90. Comme le Rapporteur spécial, M. Wisnumurti pense qu'il est nécessaire initialement de définir clairement le sujet et d'en expliciter les principes et concepts fondamentaux. Il pense aussi comme le Rapporteur spécial qu'il est nécessaire, en tant qu'étape initiale, de déterminer clairement la portée du sujet, et d'adopter une approche fondée sur les droits aux fins des travaux.

91. Le rapport à l'examen passe longuement en revue l'évolution de la protection des personnes en cas de catastrophe et les diverses sources de la protection et de l'assistance internationale. Avec l'excellent et exhaustif mémoire du Secrétariat, ce rapport montre qu'un certain nombre de principes de base sous-tendent les instruments juridiques relatifs aux activités de secours en cas de catastrophes – les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité, de non-discrimination et de coopération, les principes de souveraineté et de non-intervention, et les principes de prévention, de réduction des risques et de préparation aux catastrophes. Si tous ces principes doivent guider les travaux de la Commission, aucun ne doit primer les autres. Il est toutefois essentiel de reconnaître l'importance des principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale afin d'assurer le succès de l'action internationale visant à protéger les personnes en cas de catastrophe. Aux paragraphes 20 à 23 de son mémoire (A/CN.4/590), le Secrétariat examine les principes de la souveraineté et de la non-intervention tels qu'établis par la Cour internationale de Justice dans l'arrêt rendu en 1949 dans l'affaire du *Détroit de Corfou* et en 1986 dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre ce pays (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a déclaré que l'aide humanitaire doit être fournie «avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché»<sup>204</sup>. On admet aussi que, durant une catastrophe, le pays touché est responsable au premier chef de la protection des personnes vivant sur son territoire ou placées sous sa juridiction ou son contrôle.

92. Néanmoins, les principes de la souveraineté et de la non-intervention ne doivent pas être invoqués illégitimement et déraisonnablement au détriment de la coopération internationale visant à protéger les personnes qui ont un besoin urgent d'assistance. De fait, au paragraphe 12 de son rapport, le Rapporteur spécial déclare que, conformément au titre du sujet, la Commission doit adopter une approche fondée sur les droits. Une telle approche est assurément justifiée, puisque la survie même des victimes est en jeu. Le Rapporteur spécial semble définir l'essence d'une approche de la protection et de l'assistance fondée sur les droits comme l'identification d'une norme de traitement spécifique auquel l'individu, victime d'une catastrophe *in casu*, a droit. Toutefois, avant d'aller plus loin, il est impératif de savoir exactement ce que signifie une approche fondée sur les droits et quels en sont les paramètres. Il devrait être clair d'emblée qu'une telle approche doit être définie comme comprenant non seulement le droit des victimes à l'aide humanitaire mais

<sup>204</sup> Voir la note 197, *supra*.

aussi les droits du pays affecté. Dans diverses résolutions, l'Assemblée générale a réaffirmé la souveraineté des États affectés et leur rôle de premier plan qui était le leur dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur leur territoire. Le principe selon lequel c'est l'État affecté qui est responsable au premier chef a été réaffirmé dans l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence signé le 26 juillet 2005.

93. L'observation de M. Brownlie sur la nécessité d'adopter une approche fondée sur les problèmes a suscité un débat intéressant. Pour M. Wisnumurti, une approche fondée sur les problèmes consiste à tirer des leçons des diverses catastrophes, qu'il s'agisse des catastrophes récentes ou des catastrophes majeures en cours, pour développer à la fois la notion de droits des personnes en cas de catastrophe et de nouvelles normes de traitement.

94. Dans les paragraphes 44 à 49 de son rapport, sur la portée du sujet *ratione materiae*, la notion de catastrophe et les catégories de catastrophes, le Rapporteur spécial a confirmé qu'il n'existe pas de définition juridique généralement acceptée du terme «catastrophe» en droit international. Aux fins de ses travaux, toutefois, la Commission pourrait s'inspirer de la définition du terme figurant dans la Convention de Tampere de 1998. M. Wisnumurti approuve également les diverses méthodes de classement des catastrophes énumérées par le Rapporteur spécial aux paragraphes 47 et 48 de son rapport.

95. Quant à la portée conceptuelle du sujet, le Rapporteur spécial défend une définition englobant catastrophes naturelles et catastrophes dues au fait de l'homme, au lieu de celle initialement limitée aux catastrophes naturelles. M. Wisnumurti doute quant à lui que donner au sujet une portée aussi large soit le meilleur moyen de progresser. Les catastrophes dues à l'activité humaine soulèvent des problèmes complexes, comme celui de savoir qui décide si une catastrophe est due à l'homme ou est un phénomène naturel, et à qui en attribuer la responsabilité. Un exemple est fourni par la catastrophe majeure qui se produit actuellement à Sidoarjo, dans la province de Java Est, causée par une éruption volcanique de boue, qui affecte la vie et les moyens d'existence de centaines de familles et rendant un vaste secteur inhabitable. Il n'y a pas de consensus entre les scientifiques et les experts sur le point de savoir si cette catastrophe est un phénomène naturel lié aux séismes qui se sont produits dans différentes régions de Java, ou une catastrophe due à l'homme résultant d'un système fautif de forage pétrolier et de la négligence imputable à une société privée. Il serait donc prudent que la Commission se concentre pour le moment sur les catastrophes naturelles, tout en reconnaissant que les catastrophes dues au fait de l'homme peuvent parfois s'apparenter à des catastrophes naturelles.

96. Sur la notion de protection des personnes, examinée aux paragraphes 51 à 55 du rapport, M. Wisnumurti pense qu'elle doit englober l'intervention, les secours et l'assistance. Il souscrit pleinement à l'opinion exprimée au paragraphe 52 au sujet des principes sur lesquels repose la protection des personnes en cas de catastrophe. Quant à la question soulevée au paragraphe 53, conformément à l'intitulé du sujet, le Rapporteur spécial devrait limiter

son étude à la protection des personnes et ne pas l'étendre à la protection des biens et de l'environnement, car il lui serait alors plus difficile de s'acquitter de son mandat.

97. Les paragraphes 54 et 55 du rapport soulignent l'existence d'une tension entre les principes de la souveraineté des États et de la non-intervention et le droit international des droits de l'homme et entre les droits et obligations du personnel humanitaire et ceux de l'État sinistré. Si ces tensions ou tensions potentielles existent assurément, les travaux de la Commission sur le sujet devraient permettre l'élaboration d'un concept et de dispositions propres à les prévenir ou à les réduire au minimum.

98. Au paragraphe 55 et ailleurs, le Rapporteur spécial évoque un principe nouveau, celui du devoir de protéger qui, pour M. Wisnumurti, est un euphémisme pour l'intervention humanitaire. Le Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/1 reconnaît dans ses paragraphes 138 et 139 que chaque État a l'obligation de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité et d'agir pour prévenir de tels crimes, et a réaffirmé qu'il incombait à la communauté internationale de prendre des mesures collectives au cas où les autorités nationales ne protégeraient pas leurs populations de ces crimes. Il a aussi souligné qu'il fallait que l'Assemblée générale continue d'examiner le devoir de protéger dans ce contexte. Il est donc évident que si le devoir de protéger est reconnu par l'Organisation des Nations Unies, il n'est pas encore opérationnel. M. Wisnumurti croit comprendre que le Secrétaire général a lancé un processus pour développer ce principe. Dans le cadre de ce processus, il faut reconnaître une chose, à savoir que l'action collective contre un pays accusé d'avoir commis ces crimes graves, en vertu du principe du devoir de protéger, ne peut opérer qu'avec le consentement du gouvernement concerné. À cet égard, M. Wisnumurti s'associe à l'opinion exprimée par M. Vasciannie selon laquelle, en droit positif, les États n'ont pas le droit d'imposer une aide humanitaire aux États affectés contre la volonté de ceux-ci. Ceci étant, il serait malavisé d'étendre la portée de l'étude de la protection des personnes en cas de catastrophe au devoir de protéger.

99. Le Rapporteur spécial soulève diverses questions pertinentes au sujet de la portée *ratione personae*. Si le rôle des acteurs non étatiques dans la fourniture de l'aide est important, on peut douter sérieusement que la Commission doive reconnaître à ces acteurs une obligation de protection. En ce qui concerne la portée *ratione temporis*, M. Wisnumurti pense avec le Rapporteur spécial que la fourniture d'une assistance en cas de catastrophe s'entend avant, pendant et après la catastrophe, y compris la prévention, la réduction des risques et la remise en état. Quant à la forme finale à donner aux résultats des travaux de la Commission, il faudrait effectivement en décider assez tôt pour faciliter la rédaction de dispositions sur le sujet. M. Wisnumurti est pour sa part favorable à des projets d'article qui pourraient finalement être incorporés dans une convention.

*La séance est levée à 13 h 5.*